

Kapitel 1

Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen

Fritz W. Scharpf

1 Einleitung

In unserem konventionellen, praktischen und theoretischen Verständnis ist Politik unitarisch, majoritär und hierarchisch. Sie bezieht ihre Entscheidungskriterien in Gemeinde, Land oder Bund auf die jeweilige politische Einheit im ganzen; politische Entscheidungen trifft die durch allgemeine Wahlen legitimierte parlamentarische Mehrheit oder die von dieser gestützte Exekutive; und für die Durchsetzung dieser Entscheidungen können die Rechtsetzungskompetenz, die Steuerkompetenz und die Zwangsgewalt des gesamten politischen Gemeinwesens eingesetzt werden.

Voraussetzung für die wohlfahrtstheoretische Effizienz und die demokratiethoretische Legitimität dieses hierarchisch-majoritären Politikmodus ist die grundsätzliche Kongruenz von Beteiligten und Betroffenen. Das Gemeinwesen, in dem politische Entscheidungen getroffen, verantwortet und legitimiert werden, ist im großen und ganzen identisch mit der Gesamtheit der Personen, die von diesen Entscheidungen betroffen sind. Wo diese Übereinstimmung in signifikanter Weise verletzt wird, da ist nach unserem konventionellen Politikverständnis die Zuordnung von öffentlichen Aufgaben zu Entscheidungseinheiten korrekturbedürftig. Die angemessene Konsequenz sind dann entweder die Vergrößerung der jeweiligen Einheiten durch kommunale Gebietsreform und Länderneugliederung oder die Verlagerung der Aufgabe (oder jedenfalls einer Koordinierungskompetenz) auf die nächsthöhere Entscheidungsebene - von der Gemeinde auf den Landkreis, auf das Land, auf den Bund oder auf die Europäischen Gemeinschaften.

Neben dem hierarchisch-majoritären hat sich jedoch in allen modernen politischen Systemen ein zweiter Politikmodus entwickelt, in dem Entscheidungen von vornherein an einer Mehrzahl von Bezugseinheiten

orientiert sind, in dem es nicht auf Mehrheit, sondern auf allseitiges Einverständnis ankommt, und in dem Widerstrebende nicht zwangsweise zur Raison gebracht werden können. Dieser "konsensuelle" Modus ist von der Politikwissenschaft erst verhältnismäßig spät entdeckt worden - und zwar charakteristischerweise in den "Proporzdemokratien" der Schweiz und Österreichs (Lehmbruch 1967), in denen aus unterschiedlichen Gründen der unitarische, majoritäre und hierarchische Politikmodus nicht akzeptabel war - in der Schweiz wegen der ethnisch-linguistischen Heterogenität des Landes, in Österreich wegen der in der Zwischenkriegszeit begründeten tiefen Spaltung der sozio-ökonomischen und politischen "Lager". Nachdem dann ähnliche Mechanismen auch außerhalb der Schweiz in anderen "konsozialen" Demokratien (Lijphart 1977) und außerhalb Österreichs in anderen "neokorporatistischen" Ländern (Schmitter/Lehmbruch 1979) entdeckt worden waren, ist es heute in der vergleichenden Politikforschung anerkannt, daß die große Mehrheit der real existierenden demokratischen Systeme näher am konsensuellen als am majoritären Pol eines Kontinuums von Verfassungsstrukturen lokalisiert sind (Lijphart 1984).

Im gleichen Zusammenhang steht die vertikale "Politikverflechtung" zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) oder zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten (Scharpf 1985) sowie die horizontale Politikverflechtung zwischen den deutschen Ländern (Scharpf 1989). Auch hier geht es darum, daß Entscheidungen, deren Wirkung über die Grenzen eines Landes hinausreichen, nicht einfach auf die nächsthöhere Entscheidungsebene verlagert und dort majoritär entschieden werden, sondern daß sie entweder (so in der vertikalen Politikverflechtung) auf der oberen Ebene nur mit allseitiger Zustimmung der Untereinheiten entschieden werden können, oder durch horizontale Vereinbarungen zwischen den Untereinheiten geregelt werden müssen. In beiden Fällen treten Verhandlungen und Vereinbarungen an die Stelle der majoritären oder hierarchischen Entscheidung.

Über die Wirkungsweise solcher Verhandlungssysteme wissen wir jedoch verhältnismäßig wenig und eher Widersprüchliches. Auf der einen Seite gelten sie als einzige Verfassungsform, die unter der Bedingung eines hohen potentiellen Konfliktniveaus überhaupt politische Einheit und Handlungsfähigkeit sichern könnte; auf der anderen Seite wird ihre Handlungsfähigkeit eben durch Konflikte blockiert und deshalb wird auch in der Normalsituation ihre Fähigkeit zu einer aktiven, innovativen Politik

sehr skeptisch eingeschätzt. Die Urteile brauchen sich nicht notwendigerweise zu widersprechen. Hierarchisch-majoritäre Systeme, die auch gegen den Widerspruch von Betroffenen entscheiden können, sind möglicherweise handlungsfähiger, aber auch für die unterlegene Seite gefährlicher und für Fehler anfälliger. In manchen Situationen dominiert der zweite Aspekt alle anderen Erwägungen. Eine majoritäre Lösung steht dann oft gar nicht zur Wahl, weil bei ihrer Durchsetzung das Gemeinwesen im Bürgerkrieg auseinanderbrechen müßte. In anderen Fällen - so vielleicht im Verhältnis zwischen den norddeutschen Bundesländern oder im "unitarischen Bundesstaat" der alten Bundesrepublik - entspräche eine hierarchisch-majoritäre Lösung durchaus den Erwartungen und der Stimmungslage vieler Bürger, so daß die Friktionen von Verhandlungssystemen in erster Linie als ineffizient kritisiert werden. Das bedeutet freilich nicht, daß sie deshalb leicht abzuschaffen wären.

Ihre Persistenz wird unter solchen Bedingungen in der Regel dem institutionellen und positionalen Eigeninteresse der Amtsträger in den vorhandenen Verfassungsstrukturen zugeschrieben. Diese Interpretation greift jedoch oft zu kurz, weil bestehende Institutionen fast immer in ein umfassenderes Netzwerk eingebettet sind, aus dem sich einzelne Einheiten kaum durch einseitige Aktion befreien können. Die norddeutschen Landesregierungen beispielsweise sehen durchaus die potentiellen Vorteile einer Länderneugliederung - aber sie sehen auch, daß der dann zu erwartende Verlust des "Stadtstaatenbonus" beim Länderfinanzausgleich für die Region im ganzen einen spürbaren Verlust bedeuten würde. Und selbst wenn etwa Hamburg und Schleswig-Holstein gemeinsam zur Neugliederung entschlossen wären, müßten sie für eine sachlich vertretbare Lösung auch noch die südlich der Elbe gelegenen niedersächsischen Landkreise beanspruchen - was nach dem geltenden Neugliederungsverfahren von einer Volksabstimmung nicht nur in Hamburg, in Schleswig-Holstein und in den betroffenen Kreisen, sondern auch in ganz Niedersachsen abhinge. Man kann also verstehen, daß beide Regierungen die Neugliederung nicht als kurzfristig praktikable Lösung ansehen.

Auf der anderen Seite ist die reale Interdependenz von politischen Entscheidungen diesseits und jenseits der Landesgrenze so hoch, wie dies anderswo nur innerhalb eines politisch integrierten Gemeinwesens der Fall ist. Die Frage ist also in der Tat, ob in einer in zwei Länder geteilten Gesamtregion durch Verhandlungen nicht nur für isolierte Einzelfragen, sondern für eine Vielzahl von Politikbereichen zugleich und auf Dauer Ergebnisse erzielt werden können, die denen entsprechen, die

eine kompetente, der Gesamtheit der Wähler in einem einheitlichen Land verantwortliche Landesregierung unter sonst gleichen Bedingungen erreichen könnte.

2 Der Maßstab

Wenn die Frage so gestellt wird, werden jedoch zwei in sich höchst variable Politik-Modalitäten miteinander verglichen. Weder bei der majoritär-hierarchischen Politik eines einheitlichen Landes, noch bei dem damit zu vergleichenden Verhandlungssystem zwischen den Ländern handelt es sich um theoretisch wohldefinierte Modelle oder gar um empirisch invariante reale Sachverhalte. Wenn man trotzdem zu komparativen Aussagen kommen will, dann muß man jedenfalls Sorge tragen, daß die Vergleiche jeweils auf der gleichen logischen Ebene stattfinden - auf dem gleichen normativen Anspruchsniveau und theoretischen Abstraktionsniveau bzw. auf dem gleichen Niveau der empirischen Annäherung an real existierende Strukturen und Prozesse.

Soviel ist gewiß unstrittig. Aber wo und wie damit anfangen? Mir scheint, daß jeder Institutionenvergleich implizit einen doppelten normativen Bezug voraussetzt: wohlfahrtstheoretische Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit. Aber während die Maßstäbe der Verteilungsgerechtigkeit unaufhebbar kontrovers erscheinen, so daß vom Standpunkt der positiven Wissenschaft aus nur die Fähigkeit von Institutionen, Verteilungskonflikte in einem legitimationsfähigen Verfahren zu entscheiden, untersucht und verglichen werden kann (Walzer 1983; Zintl in diesem Band), läßt sich das wohlfahrtstheoretische Kriterium weitergehend spezifizieren. Diese Chance sollte für den Institutionenvergleich genutzt werden. Für die Politikwissenschaft freilich, die seit längerem vor den empirisch-theoretischen Aporien des Gemeinwohl-Begriffs kapituliert hat, ist dies eine unkomfortable Forderung, während in der soziologischen Systemtheorie immerhin noch die Rede ist von unterschiedlichen Ebenen der Subsystem- und System-Rationalität, auch wenn es um die analytische Schärfe des Begriffs hier nicht besonders gut bestellt ist. Anders die Ökonomie, deren Gleichgewichtsmodelle nach wie vor den Anspruch erheben, zugleich "positive", erklärende Theorie und normative Urteile zu begründen. Ihr wohlfahrtstheoretischer Maßstab ist im allgemeinen das Pareto-Optimum. Effizient in diesem Sinne ist die Allokation knapper Ressourcen

auf konkurrierende Verwendungsmöglichkeiten dann, wenn keine Änderung mehr denkbar ist, welche den Nutzen mindestens eines Beteiligten erhöhen würde, ohne daß irgend ein anderer deshalb schlechter gestellt werden müßte.

Der Maßstab ist, mit anderen Worten, die Vermeidung unnötiger Nutzenverzichte bei Respektierung der jeweils gegebenen Besitzstände - eine Beschränkung, deren Rechtfertigung in den theoretischen Schwierigkeiten des andernfalls erforderlichen interpersonellen Nutzenvergleichs liegt. Für die Politik freilich, die zwar auch unnötige Nutzenvereitelung meiden soll, die es aber im übrigen gerade mit Entscheidungen zu tun hat, die individuelle Handlungsmöglichkeiten einschränken und in Besitzstände eingreifen sollen, ist das Pareto-Kriterium zwar nicht irrelevant aber unzureichend. Eine bessere analytische Annäherung an den für die Politik relevanten Gemeinwohl-Begriff bietet dagegen das Kaldor-Kriterium, demzufolge alle Maßnahmen positiv zu bewerten sind, bei denen der Netto-Nutzen der Begünstigten mindestens ausreicht um den Netto-Verlust der Benachteiligten auszugleichen (Kaldor 1939). Dabei taucht dann zwar das vom Pareto-Kriterium vermiedene Problem des interpersonellen Nutzenvergleichs wieder auf, aber da die Politik als auf Kollektiventscheidung gerichteter Prozeß solche Bewertungen ohnehin immer vornehmen muß,¹ spricht auch nichts gegen deren explizite Einführung in der wissenschaftlichen Beurteilung politischer Institutionen.² Mit dem Kaldor-Kriterium ist also ein auch für die Politik brauchbarer Maßstab gewonnen, mit dessen Hilfe die Leistungsfähigkeit unterschiedlicher institutioneller Lösungen beurteilt und jeweils charakteristische Funktionsprobleme identifiziert werden können. In meinem Beitrag zu diesem Band (Kapitel 3) habe ich die ideale Hierarchie mit dem idealen Verhandlungssystem verglichen und zunächst gezeigt, daß beide - solange man von allen Informations- und Transaktionsproblemen abstrahiert - im Prinzip

-
- 1 Die Aussage gilt für den Normalbereich der Politik. Der demokratische Verfassungsstaat respektiert jedoch die Inkommensurabilität höchstpersönlicher Wertorientierungen durch den Schutz der Religions- und Gewissensfreiheit und - in eingeschränktem Maße - auch durch den Schutz der Eigentumsfreiheit.
 - 2 Daraus folgt freilich nicht, daß die Wissenschaft generell *anstelle* der Politik den Nutzenvergleich nach gewissermaßen objektiven Maßstäben vornehmen könnte. Kaldor selbst hat einen solchen Anspruch allenfalls für den Bereich der Wirtschaftspolitik erhoben, wo er insoweit plausibel erscheint, wie Kosten und Nutzen aller Beteiligten zu Marktpreisen bewertet und im Bruttosozialprodukt saldiert werden können.

gleichermaßen in der Lage sind, das Kaldor-Optimum zu erreichen. Verhandlungssysteme sind dafür allerdings auf Ausgleichszahlungen und, wo diese nicht möglich sind, auf Koppelgeschäfte angewiesen, die wiederum die Informations- und Transaktionskosten erhöhen, die bei der vergleichenden Betrachtung zunächst außer acht gelassen wurden. Um die Bedingungen ihrer Bewältigung geht es dann sowohl im zweiten Teil meines Beitrags als auch in den nachfolgenden Beiträgen von Reinhard Zintl und von Arthur Benz.

3 Hierarchie und Majorität

Die Konzentration unserer Beiträge auf die Probleme von Verhandlungssystemen könnte den Eindruck vermitteln, daß wir die Erreichbarkeit des Kaldor-Optimums unter hierarchisch-majoritären Bedingungen (also etwa in einem einheitlichen Bundesland) für unproblematisch hielten. Dies trifft nicht zu. In einer Hinsicht zumindest ist die befriedigende Funktion hierarchisch-majoritärer Institutionen sogar von vergleichsweise anspruchsvollen Voraussetzungen abhängig.

Verhandlungssysteme werden in der Literatur und in unseren eigenen Beiträgen unter der Prämisse diskutiert, daß alle Beteiligten egoistisch-rational nur den eigenen Nutzen verfolgen. Könnte man statt dessen von "solidarischen" oder "kooperativen" Handlungsorientierungen ausgehen, dann wären die Ziele der einzelnen Akteure von vornherein identisch mit dem Kaldor-Optimum,³ und das Verhandlungsproblem reduzierte sich auf die möglichst friktionslose Informationsverarbeitung im Team (Eden u.a. 1981). Wenn Verhandlungssystemen in der Theorie also hohe Transaktionskosten zugeschrieben werden, dann ausschließlich wegen der als selbstverständlich unterstellten egoistisch-rationalen Handlungsorientierung.

Bei der gleichen egoistisch-rationalen Handlungsorientierung hätten dagegen hierarchisch-majoritäre Entscheidungsstrukturen überhaupt keine Chance, das Kaldor-Optimum zu erreichen. Die ideale Hierarchie oder der ideale "Staat" sind nur als "wohlmeinende Diktatur" zu definieren, deren Funktionäre sich ausschließlich am aggregierten Nutzen des gesam-

3 Die der kooperativen Orientierung entsprechende Transformationsregel - "maximize joint gains" (Kelley/ Thiebaut 1978: 140-150; Scharpf 1988) - entspricht ja genau dem Kaldor-Kriterium.

ten Gemeinwesens orientieren. Das gleiche gilt, *mutatis mutandis*, auch für demokratische Mehrheiten, die entsprechend der Rousseauschen Unterscheidung eben gerade nicht ihre Sonderinteressen verfolgen dürfen, sondern sich ausschließlich als Sprecher der auf das Gemeinwohl gerichteten "Volontée Générale" gerieren sollen. Wenn man statt dessen egoistisch-rationale Handlungsorientierungen unterstellt, dann wird die Hierarchie zur räuberischen Herrschaft (Levi 1988) und die Demokratie wird - wie sowohl von Rousseau als auch von den Autoren der Federalist Papers befürchtet - zur Ausbeutung oder Unterjochung der Minderheit durch die Mehrheit.

Eben diese Befürchtung ist Ausgangspunkt der neueren ökonomischen Theorie der Institutionen und insbesondere der Public-Choice-Theorie. Sie setzen Eigennutz, Herrschsucht und Opportunismus der Regierenden als ubiquitäre Tendenz voraus und variieren dann allenfalls in ihrer Einschätzung der Chance, diese egoistische Energie durch die Institutionalisierung von Parteienwettbewerb und andere Anreiz- und Kontrollmechanismen auf gemeinverträgliche Ziele zu lenken. Während Schumpeter (1950) und Downs (1957) hier noch einigermaßen optimistisch gewesen waren, haben die neueren Theorien des Staatsversagens (Wolf 1987) und der Constitutional Political Economy (Brennan/ Buchanan 1985; Frey/ Gygi 1990) die pessimistischen Schlußfolgerungen der Principal-Agent-Theorie (Grossman/ Hart 1983; Miller/ Moe 1986; Cook/ Wood 1989) zur Kenntnis genommen. Aber die vorgeschlagenen Abhilfen - verfassungsrechtliche Beschränkungen der Staatsgewalt und der öffentlichen Haushalte - bleiben hinter der Härte der Principal-Agent-Analysen weit zurück. Angesichts des prinzipiellen Informations- und Kompetenzvorsprungs von Politikern, Bürokraten und Funktionären gibt es keine ex ante definierbare Anreiz- und Kontrollstruktur, die nicht von intelligenten und eigensüchtigen Agenten unterlaufen oder ausgebeutet werden könnte - und schon der Versuch eines solchen Kontrollsystems würde alle erhofften Effizienz-Vorteile hierarchischer oder majoritärer Entscheidungen zunichte machen. Erst recht gilt dies alles, wenn es darum gehen müßte, entschlossene demokratische Mehrheiten durch geschriebene Verfassungen und unabhängige Gerichte von der eigensüchtigen Ausbeutung ihrer Machtposition abzuhalten.

Im Prinzip gibt es für das von der Public-Choice-Theorie wiederentdeckte Michelssche Problem nur zwei Lösungsmöglichkeiten. Man kann entweder in der Theorie der Politik die Unterstellung egoistisch-rationalen Verhaltens gegenüber den aus der Ökonomie entlehnten Annahmen ein-

schränken - oder man kann in der Praxis die Reichweite und Gefährlichkeit des hierarchisch-majoritären Politikmodus durch den Einbau von Verhandlungselementen einschränken.

Der erste Weg wird in der soziologischen Kritik an der ökonomischen Theorie der Organisation besprochen (Perrow 1986; Etzioni 1988). Sie betont die normative Eingebettetheit der - im marktwirtschaftlichen Bereich in der Tat dominanten - egoistisch-rationalen Handlungsorientierung, und sie wendet sich deshalb gegen die unbesehene Übertragung ökonomischer Modelle auf das von anderen Normen geregelte Verhalten in Organisationen (Simon 1991) und in der Politik (March/ Olsen 1989).⁴ In der politischen Theorie entspricht diese Sichtweise der Locke-Montesquieschen Tradition des Konstitutionalismus. Sie unterscheidet sich von den Modellen der Public-Choice-Theorie und der Transaktionskosten-Ökonomie durch die Unterstellung eines anderen Verhältnisses von Regel und Ausnahme. Statt eigensüchtiges, "opportunistisches" Verhalten als Regel zu unterstellen, das durch Sanktionen und Kontrollen verhindert werden muß, wird hier grundsätzlich die Fähigkeit und Bereitschaft von Regierenden, Repräsentanten und Staatsbürgern vorausgesetzt, in öffentlichen Angelegenheiten auch das öffentliche Wohl oder das gemeinsame Interesse zu verfolgen. Aber im Gegensatz zum anthropologischen Optimismus der Rousseau-Marx'schen Varianten der Demokratietheorie wird hier auch menschliche Schwäche und Unvollkommenheit in Rechnung gestellt, und es wird deshalb weiterhin vorausgesetzt, daß die Gemeinwohl-Orientierung durch institutionelle Vorkehrungen gestützt und gegen die Versuchungen des Machtmißbrauchs und des Eigennutzes geschützt werden müsse.

Es gibt also durchaus Entsprechungen zwischen diesem klassischen Konstitutionalismus und der ökonomischen Public-Choice-Theorie. Dennoch bleibt ein grundlegender Unterschied: Institutionen, Kontrollen und Sanktionen, die gegenüber konsequent opportunistischen Agenten ohne Chance wären, können gegenüber prinzipiell normtreuen aber fehlbaren Rollenträgern durchaus ausreichen. Ebenso wie der Rechtsstaat zum alle Initiativen der Bürger lähmenden Polizeistaat entarten müßte, wenn die Einhaltung der Gesetze nicht mehr in erster Linie vom Rechtsbewußtsein und der freiwilligen Folgebereitschaft der Bürger gesichert

4 Zintls Beitrag in diesem Band zeigt, daß das gleiche Argument auch im Bereich von Verhandlungssystemen seine Bedeutung hat und hier die Unterscheidung zwischen "Aufteilungsspielen" und "Anrechtsspielen" begründet.

würde, ebenso wäre auch die Politik zum Immobilismus verdammt, wenn Verfassungen jede Möglichkeit des Mißbrauchs politischer Macht ausschalten müßten - und umgekehrt wären politisch praktikable Verfassungen wirkungslos, wenn prinzipiell zum Mißbrauch entschlossene Regierungen sie konsequent umgehen wollten. Insbesondere die Verfassungsgerichtsbarkeit hätte ja nicht einmal die Chance eines Erfolges gegen parlamentarische Mehrheiten, wenn nicht im Prinzip ihre Interventionen von den Adressaten selbst - in den Worten eines der großen Richter des amerikanischen Supreme Court - als "sober second thought of the community" akzeptiert würden (Stone 1936: 25). Aus dieser Sicht behalten die Public-Choice-Analysen zwar ihre Bedeutung als Warnung vor "Worst-Case"-Entwicklungen (Brennan/ Buchanan 1985), aber ihre Modelle erklären nicht das normale Funktionieren demokratischer Verfassungsstaaten⁵ - und möglicherweise verstellen sie gerade den Zugang zum Verständnis und zur Bewältigung politischer Ordnungsprobleme unter Normalbedingungen (Sabel 1991).

Die zweite Möglichkeit, die sich dann anbietet, wenn man die egoistisch-rationale Orientierung für unveränderbar dominant hält,⁶ ist der Verzicht auf die hierarchische oder majoritäre Regelung von Koordinations- und Kollektivgutproblemen zugunsten von Verhandlungssystemen. Daß dies im Prinzip möglich sein könnte, demonstriert das Coase-Theorem der ökonomischen Wohlfahrtstheorie, demzufolge (wenn Transaktionskosten vernachlässigt werden) alle durch ideale hierarchische Koordination erzielbaren Wohlfahrtseffekte auch durch freiwillige Vereinbarungen zwischen den Betroffenen erreicht werden können (Coase 1960). Für die Politik ist das Theorem vor allem deswegen bemerkenswert, weil es

-
- 5 Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei angemerkt, daß der Einwand sich nur gegen die universelle Unterstellung *egoistisch-rationaler* Handlungsorientierungen (verstanden als Maximierung privaten Nutzens) wendet - nicht aber gegen die für alle Varianten von Rational-Choice-Erklärungen grundlegende Annahme zweckrationalen Verhaltens. In Frage steht also nur die Ebene der handlungsleitenden Identifikation der Akteure: Individuum, Organisation, Gemeinwesen (Simon 1991).
 - 6 Coleman (1991) verwendet die Unterscheidung zwischen "patrician" und "interest-based systems of democracy" (die mit der hier vorgeschlagenen Unterscheidung zwischen gemeinwohl-bezogenen und egoistisch-rationalen Handlungsorientierungen korrespondiert) zur Charakterisierung real unterschiedlicher politischer Systeme. Demnach waren etwa die USA bis zur Jacksonian Revolution als "patrician", danach als "interest-based system" zu beschreiben.

- im Gegensatz zu allen normativ akzeptablen Modellen der hierarchisch-majoritären Koordination die Möglichkeit eröffnet, das Gemeinwohl auch ohne gemeinwohl-orientierte Akteure zu erreichen. Die in der Politikforschung seit längerem registrierte Dominanz von Verhandlungssystemen in der Praxis der konsensuellen Demokratien (Lehmbruch 1967; Lijphart 1984), des Neokorporatismus (Schmitter/ Lehmbruch 1979) oder der Politikverflechtung (Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976) findet hier jedenfalls im Prinzip eine eigenständige wohlfahrtstheoretische Legitimation. Verhandlungssysteme sind also auch in der Politik nicht notwendigerweise nur defizitäre Abweichungen vom Ideal des hierarchisch-majoritären und gemeinwohl-orientierten Staates - aber selbstverständlich hat auch dieser alternative Weg zum Gemeinwohl seine charakteristischen Schwierigkeiten.

4 Das Verhandlungsdilemma

Die Beiträge dieses Bandes befassen sich mit den Bedingungen der Leistungsfähigkeit von Verhandlungssystemen. Diese sind, wie gesagt, in ihren motivationalen Voraussetzungen wenig anspruchsvoll. Unterstellt wird lediglich, daß die Beteiligten sich von egoistisch-rationalen Handlungsorientierungen leiten lassen. Anders als die ideale Hierarchie und die ideale Mehrheits-Demokratie setzen sie also gemeinwohl-orientiertes *Handeln* nicht voraus, auch wenn - wie noch zu zeigen ist - gemeinwohl-orientiertes *Denken* die Erfolgchancen von Verhandlungen wesentlich verbessern kann.

Dennoch unterliegen auch hier die zulässigen Handlungsorientierungen einer wichtigen Einschränkung: Verhandlungssysteme sind von vornherein nicht in der Lage, das Kaldor-Optimum anzustreben, wenn und solange die Beteiligten sich von kompetitiven oder gar von feindseligen Handlungsorientierungen leiten lassen - wenn also in ihrer eigenen Nutzenfunktion der Schaden des anderen als Vorteil gewertet wird (Scharpf 1988). Ein zwangsweise durchgesetztes hierarchisches Regime kann dagegen, wie die Geschichte Jugoslawiens und der Sowjetunion zeigt, auch unter solchen Bedingungen wenigstens die Funktion der Friedenssicherung erfüllen. Auf der anderen Seite sind Verhandlungssysteme oft die einzig akzeptable Verfassungsform in einer Situation des latenten Bürgerkriegs, in der die Beteiligten einander zutiefst mißtrauen, aber sich doch über

die Notwendigkeit einig sind, die gewaltsame Auseinandersetzung oder Trennung zu vermeiden.

In der von der Verhandlungstheorie vorausgesetzten Normalsituation dagegen, in der alle Beteiligten zwar nur den eigenen Nutzen im Auge haben, aber einander auch nichts Böses wollen, kann durch Verhandlungen - wie in meinem Beitrag (Kapitel 3) gezeigt wird - durchaus das Kaldor-Optimum erreicht werden - und zwar ohne die Risiken der räuberischen Hierarchie oder der ausbeuterischen Majorität. Dies ist der Grund, weshalb die Public-Choice-Theorie (die ja nicht an die Möglichkeit der zuverlässigen Gemeinwohl-Orientierung glaubt) die Einstimmigkeit generell als die einzig normativ unproblematische Entscheidungsregel ansieht (Buchanan/ Tullock 1962; Brennan/ Buchanan 1985). Gleichzeitig gelten Verhandlungssysteme aber als höchst ineffiziente, dauernd von Selbstblockaden bedrohte - und überdies demokratieschädliche - Verfassungsformen.

Der Grund dafür liegt in der Abhängigkeit des Verhandlungserfolgs von gegensätzlichen Motiven und Verhaltensstilen der Beteiligten. Auf der einen Seite geht es in Verhandlungen ebenso wie in der idealen Hierarchie um das Kaldor-Optimum - um die Suche also nach Lösungen, welche die erreichbaren Koordinations- oder Kooperationsgewinne maximieren. Diese Suche erfordert Kreativität, Teamarbeit, vertrauensvollen Informationsaustausch - kurz: einen auf "Problemlösung" gerichteten Verhaltensstil (Scharpf 1988). Auf der anderen Seite unterscheiden sich die erreichbaren Lösungen jedoch fast immer in ihren Verteilungsfolgen für die einzelnen Beteiligten, und wenn Verteilungsunterschiede durch Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäfte kompensiert werden sollen, dann geht die Auseinandersetzung um die vergleichende Bewertung von Leistungen und Lasten und um die Fairneß-Kriterien, die ein allseits akzeptiertes Ergebnis definieren könnten. Erfolg in dieser Auseinandersetzung um die Verteilung der Kooperationsgewinne erfordert - jedenfalls im Rahmen der üblichen Konzeptualisierung von Verhandlungssituationen⁷ - strategisches Handeln, Informationsmanipulation, den Einsatz von Bluff und Drohungen - kurz: einen auf "Bargaining" oder sogar auf "Konfrontation" gerichteten Verhaltensstil.

7 Zintls Beitrag in diesem Band zeigt jedoch, daß in realen Situationen die Auseinandersetzung um die Verteilung des Kooperationsgewinns oft in erster Linie mit den rhetorischen Mitteln der Norm-Interpretation geführt wird. Auch aus der praxeologischen Perspektive des Harvard Negotiation Project gilt "negotiating from principle" als besonders erfolgsträchtige Strategie (Fisher/ Ury 1981).

Zum Dilemma wird dieser Gegensatz deshalb, weil die "konstruktiven", auf Problemlösung gerichteten Verhaltensweisen besonders leicht ausgebeutet werden können und so gerade dem eigenen Bargaining-Erfolg abträglich sind, während umgekehrt effektive Bargaining-Strategien die Beteiligten daran hindern, ihr gemeinsames Problem zu lösen und den insgesamt erreichbaren Kooperationsgewinn zu erhöhen. Wenn die Beteiligten es nicht schaffen, dieser (dem Gefangenendilemma entsprechenden) Falle (Lax/ Sebenius 1986) zu entgehen, werden die Verhandlungen langwierig, konflikthaft und - wenn sie nicht ohnehin scheitern - im Ergebnis weit hinter dem erreichbaren Optimum zurückbleiben. Im Vergleich dazu erscheint dann die (gemeinwohl-orientierte) hierarchische oder majoritäre Entscheidung in der Tat als ein Muster an Problemlösungs-Effizienz, demgegenüber Verhandlungssysteme allenfalls zweitbeste Lösungen darstellen können. Aber hierarchisch-majoritäre Institutionen lassen sich nicht immer schaffen, und wo sie existieren, sind sie nicht immer gemeinwohl-orientiert.

5 Lösungsansätze

Die Beiträge dieses Bandes kreisen deshalb um das Problem, wie das Verhandlungsdilemma in der Praxis abgemildert oder vermieden werden kann. Mein eigener Beitrag erörtert in seinem zweiten Teil institutionelle Lösungen, die eine prozedurale Trennung der Problemlösungsfunktion und der Verteilungsfunktion ermöglichen könnten - die es den Beteiligten leichter machen, sich zunächst einmal auf die Suche nach der insgesamt - zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein also: für die aus beiden Ländern bestehende Gesamtregion - besten Lösung zu konzentrieren, und die ebenfalls zu regelnden Verteilungsfragen als separaten Verhandlungspunkt zu behandeln. Schon die Einrichtung einer gemeinsamen Geschäftsführung oder gemeinsamer Stabseinheiten, deren Auftrag sich auf die Region im ganzen bezieht, könnte die Problemlösungsfähigkeit wesentlich verbessern. Desgleichen könnten separate Verhandlungen über explizite und generelle Verteilungsregeln die Problemverarbeitung im übrigen wesentlich entlasten (Scharpf 1988).

Reinhard Zintl wendet sich einer genaueren Analyse der Art und Weise zu, in der Verteilungsfragen in der Praxis grenzüberschreitender Verhandlungen zwischen Ländern und Kommunen tatsächlich behandelt

werden. Entgegen den Standarderwartungen der Verhandlungstheorie fand er in unseren Interview-Protokollen wenig Hinweise darauf, daß die anzuwendende Verteilungsnorm als solche umstritten war, und er fand insbesondere kaum Anzeichen für die erwarteten Versuche der strategischen Manipulation faktenbezogener Information. In der Sprache des gerichtlichen Verfahrens könnte man also sagen, daß sowohl die anzuwendende Rechtsnorm als auch der Tatbestand in der Regel unstreitig gestellt werden, und daß sich die streitige Auseinandersetzung statt dessen auf Subsumptionsfragen konzentriert - auf die Interpretation des unstreitigen Sachverhalts im Lichte der ebenfalls unstreitig relevanten, aber konkretisierungs- und interpretationsbedürftigen Norm.

Auf diese nachträgliche Entdeckung waren wir bei der Planung unserer Erhebungen nicht vorbereitet gewesen, und wir hatten sie deshalb auch nicht durch systematische Fragestrategien absichern können. Sie erscheint mir jedoch auch aus meinem eigenen "holistischen" Verständnis der Situationsdeutungen unserer Interview-Partner völlig plausibel. Die Verhandlungen zwischen den Bundesländern werden auf allen Seiten von professionellen Akteuren geführt, die in einem gemeinsamen normativen Rahmen operieren und die sich und ihre jeweilige faktische Situation wechselseitig so gut kennen, daß abweichende Sachverhaltsbehauptungen eher auf Erstaunen stoßen müßten. Worüber man unter solchen Bedingungen allenfalls streiten kann, das ist die Subsumption von Sachverhalten unter die eine oder andere Norm. Wenn dieser Befund sich andernorts bestätigen sollte, dann ist er in der Tat von erheblicher Bedeutung für die Funktionsfähigkeit von professionalisierten Verhandlungssystemen. Zwar ist, wie ja gerade die Beziehungen zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein zeigen, Streit keineswegs ausgeschlossen - aber der streitige Bereich wäre enger umschrieben und die Wahrscheinlichkeit, daß Verhandlungen schon an der schieren kognitiven und normativen Komplexität der Materie scheitern müßten, wäre deshalb wesentlich geringer, als man andernfalls erwarten müßte.

Die eigentliche Schwierigkeit der ausgehandelten Koordination zwischen den Ländern erwächst deshalb wohl in erster Linie aus den im Beitrag von Arthur Benz behandelten Mehrebenen-Problemen. Die Verhandlungspartner sind ja in aller Regel nicht identisch mit den Letztbetroffenen der vereinbarten Lösungen, und wenn diese Einfluß auf die Ratifikation des Verhandlungsergebnisses oder seine administrative Implementation haben, dann ist der Prozeß der grenzüberschreitenden Koordination mit der Einigung zwischen den beiden Regierungen noch keines-

wegs abgeschlossen. Das Problem ist für die grenzüberschreitende Koordination zwischen dem Stadtstaat und seinem Nachbarland von besonderer Bedeutung, weil hier in fast jedem der Politikbereiche eine dauerhaft asymmetrische Interessenkonstellation vorauszusetzen ist: Bei der Abfallbeseitigung ist Hamburg immer auf Schleswig-Holstein angewiesen, und bei Verhandlungen über den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur verhält es sich umgekehrt. Leistungen und Gegenleistungen können also typischerweise nicht in den Politikfeldern ausgeglichen werden, innerhalb deren Regierungsressorts, Parlamentsausschüsse und Parteikommissionen gewohnt sind, Optionen gegeneinander abzuwägen und Kompromisse auszuhandeln. Ausgeglichenere Lösungen sind deshalb fast immer auf politikfeld-übergreifende Koppelgeschäfte angewiesen, die darauf hinauslaufen, daß in dem jeweiligen "Geberland" das zuständige Ressort, die diesem zugeordneten Parlamentsausschüsse, Parteigliederungen und Interessengruppen unkompensierte Nachteile akzeptieren müßten. Überdies werden bei solchen Koppelgeschäften die Vorteile der Gegenleistung des Partners im eigenen Land oft geographisch diffus anfallen, während die in Kauf genommenen Nachteile konzentriert auftreten. Der leichtere Zugang zum Hamburger Flughafen kommt der Wirtschaft in allen schleswig-holsteinischen Regionen zugute, während die im Ausgleich zugesagte Abfalldeponie in einer einzigen Gemeinde akzeptiert werden müßte.

Während aber im Verhältnis zwischen der Regierungszentrale und den einzelnen Ressorts immerhin noch ein gewisses Maß an hierarchischer Autorität die Akzeptanz von Verhandlungsergebnissen unterstützen kann, ist dies im Verhältnis zwischen der Regierung und den jeweils zuständigen Parlamentsausschüssen und Parteigremien allenfalls in abgeschwächtem Maße der Fall, und zumindest im Bereich der Abfallwirtschaft kann die schleswig-holsteinische Regierung gegenüber den Kommunen hierarchische Kompetenz überhaupt nicht in Anspruch nehmen. Typischerweise ist also eine Landesregierung, die Einigung mit dem Nachbarland anstrebt, in weitere Verhandlungen im eigenen Land verwickelt, in denen ebenfalls Einigung erzielt werden muß, wenn die grenzüberschreitende Koordination insgesamt Erfolg haben soll.

Wie Benz zeigt, stößt unter solchen Bedingungen der Versuch einer Entkoppelung der Verhandlungen zwischen den Ländern und der Bemühungen der Landesregierungen um die "Umsetzung" des Verhandlungsergebnisses im eigenen Land auf prinzipielle Schwierigkeiten. Die Regierungschefs verfügen nicht generell über ausreichende Sanktions- oder Kompensationsmöglichkeiten, um sich in sequentiell "nachgeschalteten"

Verhandlungen jeweils die Zustimmung jener Partner zu erkaufen, von denen im Interesse der grenzüberschreitenden Koordination Sonderopfer erbracht werden müßten. Die Praxis behilft sich mit fallweise opportunistischen Strategien, die oft genug in der Sackgasse enden und so zu der insgesamt geringen Leistungsfähigkeit der Zusammenarbeit zwischen den Ländern beitragen.

Unsere eigenen Empfehlungen laufen deshalb nicht auf Entkoppelung, sondern auf die dauerhafte Institutionalisierung simultaner und multilateraler Verhandlungen hinaus. Die Hoffnung dabei ist einmal, daß durch die Ausdehnung des Zeithorizonts zusätzliche Kompensationsmöglichkeiten ins Spiel gebracht werden können. Wichtiger noch erscheint die in einem festen institutionellen Rahmen erleichterte kognitive Orientierung aller Beteiligten auf die Auswirkung unterschiedlicher Lösungen auf die aggregierten Interessen der Gesamtregion und die Einbeziehung der diffus begünstigten Beteiligten in die Diskussion über Nutzensausgleich und Kompensationsleistungen.

Aber auch unter günstigen Bedingungen bleiben ausschließlich auf Verhandlungen und freiwillige Einigung gestützte Lösungen verhältnismäßig schwerfällig, und sie können durch allfällige Konflikte leicht blockiert werden. Wenn man Institutionen frei konstruieren könnte, würde man deshalb eher nach systematischen Kombinationsmöglichkeiten von einseitigen (hierarchisch-majoritären) Entscheidungskompetenzen und Verhandlungssystemen suchen, in denen die Vorteile des einen Modus den Nachteil des anderen kompensieren. In der politischen Praxis treten derartige Kombinationen oft in einer Form auf, die man als "Verhandlung im Schatten von Hierarchie oder Mehrheit" bezeichnen könnte - Konstellationen also, in denen eine formal hierarchische oder majoritäre Instanz zwar aus pragmatischen (politischen, informationellen) Gründen eine einvernehmliche Regelung suchen muß, aber notfalls auch weiterhin (wenn auch mit hohen politischen Kosten oder mit geringerer Effizienz) zur einseitigen Entscheidung in der Lage wäre. Hier werden die Herrschaftsrisiken durch den faktischen Zwang zur Suche nach einvernehmlichen Lösungen entschärft, während zugleich die Transaktionskosten von Verhandlungen durch das Drohpotential der (für beide Seiten unerwünschten aber möglichen) einseitigen Entscheidung reduziert werden.⁸ Aber

8 So sind die Ministerräte der EG nach Einführung der qualifizierten Mehrheitsregel nicht von der Praxis einstimmiger Entscheidungen abgegangen, aber die Dauer der Verhandlungen hat sich spürbar verkürzt (Dehousse/ Weiler 1990).

für die norddeutschen Länder setzten auch solche Überlegungen die Bereitschaft zur staatlichen Vereinigung voraus. Wir haben sie deshalb in diesem Band nicht weiterverfolgt.

Literatur

- Brennan, Geoffrey/ James Buchanan, 1985: *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, James M./ Gordon Tullock, 1962: *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Coase, Ronald H., 1960: The Problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics* 3, 1-44.
- Coleman, James S., 1991: *The Design of Constitutions in the 1780s and 1990s*. MS, University of Chicago.
- Cook, Brian J./ B. Dan Wood, 1989: Principal-Agent Models of Political Control of Bureaucracy. In: *American Political Science Review* 83, 965-978.
- Dehousse, Renaud/ Joseph H.H. Weiler, 1990: The Legal Dimension. In: William Wallace (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter, 242-260.
- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Eden, Colin u.a., 1981: The Intersubjectivity of Issues and Issues of Intersubjectivity. In: *Journal of Management Studies* 18, 37-47.
- Etzioni, Amitai, 1988: *The Moral Dimension. Toward a New Economics*. New York: Free Press.
- Fisher, Roger/ William Ury, 1981: *Getting to Yes. Negotiating Agreement Without Giving In*. Boston: Houghton Mifflin.
- Frey, Bruno S./ Beat Gygi, 1990: The Political Economy of International Organizations. In: *Außenwirtschaft* 45, 371-394.
- Grossman, Sanford J./ Oliver D. Hart, 1983: An Analysis of the Principal-Agent Problem. In: *Econometrica* 51, 7-45.
- Kaldor, Nicholas, 1939: Welfare Propositions of Economics and Inter-Personal Comparisons of Utility. In: *The Economic Journal* 49, 549-552.
- Kelley, Harold H./ John W. Thiebaut, 1978: *Interpersonal Relations. A Theory of Interdependence*. New York: John Wiley.
- Lax, David A./ James K. Sebenius, 1986: *The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York: Free Press.

- Lehmbruch, Gerhard, 1967: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich*. Tübingen: Mohr.
- Levi, Margaret, 1988: *Of Rule and Revenue*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Lijphart, Arend, 1977: *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- March, James G./ Johan P. Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Miller, Gary J./ Terry M. Moe, 1986: The Positive Theory of Hierarchies. In: Herbert F. Weisberg (Hrsg.), *Political Science. The Science of Politics*. New York: Agathon Press, 167-198.
- Perrow, Charles, 1986: Economic Theories of Organization. In: *Theory and Society* 15, 11-45.
- Sabel, Charles F., 1991: Studied Trust. Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy. In: Frank Romo/ Richard Swedberg (Hrsg.), *Human Relations and Readings in Economic Sociology*. New York: Russell Sage (im Erscheinen).
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61-87.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene". In: Bundesrat (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos, 121-162.
- Scharpf, Fritz W./ Bernd Reissert/ Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schmitter, Philippe C./ Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), 1979: *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Schumpeter, Joseph A., 1950: *Capitalism, Socialism and Democracy*. Third Edition. New York: Harper & Row.
- Simon, Herbert A., 1991: Organizations and Markets. In: *Journal of Economic Perspectives* 5, 25-44.
- Stone, Harlan Fisk, 1936: The Common Law in the United States. In: *Harvard Law Review* 50, 4-25.
- Walzer, Michael, 1983: *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.
- Wolf, Charles Jr., 1987: *Markets or Governments*. Cambridge, MA: MIT Press.